

Zwei Gesichter der Euro-Austerität: die Eurokrise und der Umbau des öffentlichen Sektors in Finnland und Portugal

Lühmann, Malte

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lühmann, M. (2017). Zwei Gesichter der Euro-Austerität: die Eurokrise und der Umbau des öffentlichen Sektors in Finnland und Portugal. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 24(4), 472-489.
<https://doi.org/10.3224/indbez.v24i4.06>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Malte Lühmann**

Zwei Gesichter der Euro-Austerität. Die Eurokrise und der Umbau des öffentlichen Sektors in Finnland und Portugal**

Zusammenfassung

Im Zuge der Eurokrise setzten sich in Europa neue Formen der Austeritätspolitik als nationale Krisenbearbeitungsstrategien durch. Diese unterschieden sich zwar in ihrem Umfang, teilten aber das Ziel, die Staatsfinanzen zu konsolidieren und die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Ökonomie zu steigern. Parallel entstand auf europäischer Ebene ein System der Überwachung und Disziplinierung nationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitiken. Der vorliegende Artikel untersucht die Interaktion und gemeinsame politökonomische Basis dieser Dynamiken. Mit Hilfe eines kombinierten, neo-gramscianischen und regulationstheoretischen Analyserahmens werden die finnische und die portugiesische Krisenbearbeitungsstrategie im Feld des öffentlichen Sektors kontextualisiert. Dabei wird die These vertreten, dass es sich bei den verschiedenen Formen der Austerität um zwei Gesichter einer übergreifenden Euro-Austerität handelt, die sich in der EU durchgesetzt hat, zugleich aber an ihre Grenzen stößt.

Schlagwörter: Austeritätspolitik, öffentlicher Sektor, Eurokrise, Regulationstheorie

Two Faces of Euro-Austerity. The euro crisis and the restructuring of the public sector in Finland and Portugal

Abstract

In the wake of the Euro crisis new forms of austerity have emerged in Europe as part of national crisis management strategies. Although these strategies differ in scope they share a common aim, the consolidation of public finances as well as an increase in the competitiveness of their respective economies. Parallel to these aims a system to monitor and discipline national budgetary and economic policies has been developed at the European level. This article focuses on the interaction and common politico-economic basis of these dynamics. The Finnish and Portuguese crisis management strategies in the public sector will be contextualized by applying a combined neo-gramscian and regulationist

* Malte Lühmann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Institut für Soziologie, Bachstr. 18k, D-07743 Jena. E-Mail: malte.luehmann@uni-jena.de

** Artikel eingegangen: 01.07.2016, revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 30.05.2017

framework. The article argues that the different forms of austerity can be seen as two faces of an overarching euro-austerity, which has prevailed in the EU but appears to hit its limit.

Keywords: Austerity policies, public sector, Euro crisis, regulation theory (JEL: G18, H61, H62, H63, L32, O57)

1. Einleitung¹

Im Zuge der Transformation der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in eine europäische Staatsschuldenkrise wurde der öffentliche Sektor zum zentralen Terrain der Krisenbearbeitung (Müller, Ramos-Vielba, Schmidt, Thörnquist & Thörnqvist, 2014, S. 2). Spätestens seit Ende 2009 stand die Konsolidierung der Staatshaushalte über die Ausgabenseite im Mittelpunkt der Bemühungen und die Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten brachte Austeritätspakete auf den Weg (Vaughan-Whitehead, 2013). Neben der Reduzierung der Staatsschulden zielt die neue europäische Austeritätspolitik vor allem auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit peripherer Euroländer, was durch eine einseitige Strategie der inneren Abwertung in diesen Ländern erreicht werden soll (Heimberger, 2014, S. 235).² Löhne, Arbeitnehmerrechte und soziale Sicherheit werden so explizit zu Variablen der Strukturanpassung in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (Pochet & Degryse, 2012, S. 216).

Durch die Krisenpolitiken der EU-Mitgliedsstaaten gerieten vor diesem Hintergrund auch die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor unter Druck (Bach & Bordogna, 2013). In Portugal und einigen anderen Ländern wurden Einsparungen von den öffentlichen Arbeitgebern per Gesetz an den Gewerkschaften und etablierten Verhandlungsstrukturen vorbei durchgesetzt, während unter anderem in Finnland die Gewerkschaften im Sinn eines alternativlos erscheinenden Krisenkorporatismus moderatere Einschnitte zunächst mittrugen, ohne dass sich die grundlegende Form der Arbeitsbeziehungen veränderte. Bemerkenswert ist dabei der strukturierende Einfluss der europäischen Ebene auf diese Prozesse (ebd., S. 291). So kam es im Rahmen der Troika-Politik von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und Internationalem Währungsfonds (IWF) zu einem bisher nicht dagewesenen Durchgriff bis auf die Ebene einzelner nationaler Sozial- und Arbeitsgesetze. Mit den neuen Budgetregeln und EU-Überwachungskompetenzen der *Economic Governance* (Six-Pack, Fiskalpakt etc.) wurde die austeritätspolitische Stoßrichtung dieser Interventionen schließlich als verbindlicher Rahmen für alle Länder der Eurozone festgeschrieben.

-
- 1 Für viele wertvolle Kommentare bei der Erstellung dieses Artikels danke ich besonders Hans-Jürgen Bieling, Daniel Buhr, Ioannis Kompopoulos, Julia Lux, Daniel Seikel, Jenny Simon, Carmen Thamm, den Mitgliedern des Projektverbundes „Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration“, der Herausgeberin und dem Herausgeber dieses Heftes sowie den beiden anonymen Gutachterinnen bzw. Gutachtern.
 - 2 Die Kritik an der dominanten Konzeption von Wettbewerbsfähigkeit und ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen in der EU ist vielfältig und gut begründet (vgl. exemplarisch Blankenburg, King, Konzelmann & Wilkinson, 2013; Ryner, 2015; Simonazzi, Ginzburg & Nocella, 2013). Sie wird im begrenzten Rahmen dieses Artikels nicht weiter ausgeführt, stattdessen wird der Begriff hier im von den jeweiligen Akteuren (z.B. der EU-Kommission) verwendeten Sinn wiedergegeben.

Die direkte Form der Intervention durch die Troika und die indirekte europäische Intervention im Rahmen der neuen *Economic Governance* werden im vorliegenden Artikel als zwei Gesichter der Euro-Austerität analysiert, die in engem Zusammenhang miteinander stehen. Über die Strategie der Euro-Austerität hat die transnational-europäische Dimension beim Umbau des öffentlichen Sektors im Vergleich zu früheren Reformen in EU-Mitgliedsstaaten nochmals deutlich an Gewicht gewonnen. Um diese These zu untermauern, werden die beiden Gesichter der Euro-Austerität anhand ihrer Wirkungen im Feld der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors in zwei EU-Mitgliedsstaaten – Finnland und Portugal – gegenübergestellt und erklärt. Dazu werden zunächst die politökonomische Ausgangslage vor der Krise und die Strukturen des öffentlichen Sektors in beiden Ländern beleuchtet. Anschließend wird die politisch-ideologische Entstehung der europäischen Krisenpolitik dargestellt, bevor die entsprechenden Politiken in den beiden Ländern in den Blick genommen werden. So können Schlussfolgerungen für die Zukunft der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor und vor allem für die Bedingungen ihrer politischen Gestaltung im Euroraum gezogen werden.

2. Eine transnationale Perspektive auf die Krisenpolitik

Um den Bogen von der Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise über europäische und nationale Austeritätspolitik bis hin zu Veränderungen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor einzelner EU-Länder zu spannen, ist ein Ansatz notwendig, der sowohl ökonomische und politische Dynamiken als auch Verflechtungen zwischen der nationalen und der transnational-europäischen Ebene integriert. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die Regulationstheorie und die neo-gramscianische Globale Politische Ökonomie (GPO) in Form einer systematischen Kontextualisierung verbunden. Diese Kombination ermöglicht sowohl die spezifischen Entwicklungsformen und Krisen des Kapitalismus in Finnland und Portugal als auch deren transnationale Verknüpfung im Rahmen der EU und der Eurozone zu untersuchen (Bieling, 2013a, S. 189).

Die Regulationstheorie bietet sich als Grundlage für eine solche Untersuchung aus verschiedenen Gründen an. So erlaubt eine Analyse der national vorherrschenden Formen von Akkumulation und Regulation die Eurokrise, ihre Tragweite und mögliche Konsequenzen einzuschätzen (Becker & Jäger, 2012, S. 169–170). Krisenverläufe in einzelnen Ländern werden dabei keineswegs unverbunden nebeneinandergestellt. Der Ansatz ermöglicht vielmehr, die transnationale Dynamik der Eurokrise zu erfassen, indem Verknüpfungen und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen nationalen Ausprägungen des Kapitalismus beleuchtet werden (Jessop, 2013, S. 56–59). Der öffentliche Sektor und seine Arbeitsbeziehungen werden schließlich als relevante Felder der Auseinandersetzung bei der Herausbildung neuer Akkumulationsregime und Regulationsformen betrachtet und bleiben im Umkehrschluss von Veränderungen der Akkumulationsdynamik nicht unberührt (Atzmüller, 2013, S. 156–158; Bieling, 2012, S. 131–135).

Während die Regulationstheorie hilfreich ist, um räumlich oder zeitlich unterscheidbare Formen des Kapitalismus und auftretende Krisen zu erfassen, bleibt der konkrete gesellschaftliche Prozess unterbelichtet, in dem entsprechende Veränderungen Gestalt annehmen

(Becker 2002, S. 180–181). Die neo-gramscianische GPÖ hilft diesen Prozess genauer zu erklären. Im Fokus stehen dabei die Allianzen sozialer Kräfte, die als „hegemonialer Block“ Führung in der Gesellschaft ausüben (Bieling & Steinhilber, 2000, S. 104–106). Im Sinne der neo-gramscianischen Hegemonietheorie basiert Herrschaft dabei nicht auf einem reinen Übergewicht materieller Macht, sondern wesentlich auf der Fähigkeit einzelner sozialer Kräfte in der Zivilgesellschaft und im Staat eigene Interessen in Form allgemein formulierter Ideen und Weltansichten zu universalisieren (Overbeek, 2000, S. 167). Soziale Kräfte können sich dabei sowohl in Allianzen mit den Interessen anderer Kräfte verbinden, als auch subalterne Kräfte über Formen von Kompromiss oder Kooptation einbinden bzw. neutralisieren. Konkrete Initiativen zur weiteren Entwicklung der politökonomischen Strukturen von Akkumulation und Regulation sowie die zu ihrer Legitimierung und Durchsetzung formulierten Ideen und Narrative werden als „politische Projekte“ gefasst (Bieling, 2013b, S. 92). Unter Verwendung der dargestellten Theorie-Elemente lässt sich ein Analyserahmen konstruieren, in dem sich die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor und ihre Transformation in Finnland und Portugal in ein Verhältnis zur Eurokrise und damit zusammenhängenden politischen Verschiebungen in den jeweiligen Ländern und in der EU setzen lassen.

Die Fallauswahl beruht dabei auf einer empirischen und einer theoretischen Säule. Empirisch lässt sich festhalten, dass Portugal neben Griechenland ab 2010 das weitreichendste Konsolidierungsprogramm der Eurozone umgesetzt hat, während sich Finnland mit einem relativ kleinen Konsolidierungsprogramm am anderen Ende des Spektrums befindet (OECD, 2012, S. 40–42). Aus regulationstheoretischer Perspektive gehören die beiden Länder außerdem zu zwei entgegengesetzten Gruppen einer Gläubiger-Schuldner-Beziehung innerhalb der Eurozone, die sich anhand der Leistungsbilanzüberschüsse bzw. -defizite bestimmen lässt und die eine zentrale Machtasymmetrie in der europäischen Krisenbearbeitung begründet (Bieling, 2011, S. 173). Unter diesen ungleichen Bedingungen gilt das Interesse der Untersuchung geteilten Mustern der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung in beiden Ländern.

Methodisch beruht der Artikel im Wesentlichen auf der Auswertung von Sekundärliteratur, ergänzt durch ausgewählte quantitative Daten und Primärquellen. Relevant ist dafür neben allgemeinen Analysen zur Krisenpolitik vor allem Literatur aus Finnland und Portugal selbst. Im finnischen Fall wird die zum Teil dürftige Literaturlage außerdem durch Erkenntnisse aus sechs Hintergrundinterviews ergänzt, die Ende November und Anfang Dezember 2015 in Helsinki mit Wirtschaftsexperten aus Gewerkschaft, Universität und arbeitgeber- bzw. arbeitnehmernahen Forschungsinstituten geführt wurden.

3. Kontextualisierung: Asymmetrische Integration von Akkumulationsregimen und der öffentliche Sektor

Durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise wurde in Europa eine spezifische Krisendynamik angestoßen. Dabei waren die Länder der Eurozone nicht gleichmäßig betroffen. Im Gegenteil traf die Krise einige Länder besonders hart, während in anderen kaum Probleme spürbar wurden (Becker & Jäger, 2012, S. 177). Diese Unterschiede beruhen auf der

asymmetrischen Arbeitsteilung zwischen national konstituierten Akkumulationsregimen, die sich insbesondere unter den Bedingungen von gemeinsamem Markt und gemeinsamer Währung in der Eurozone in den letzten Jahrzehnten intensivierte (Becker & Jäger, 2009, S. 544). Tendenziell steht dabei die passive Außenorientierung (mit Waren- und Kapitalimporten) und Finanzialisierung in der süd- und osteuropäischen Peripherie der aktiven Außenorientierung (mit Waren- und Kapitalexporten) und produktiven Akkumulation im mittel- und nordeuropäischen Kern gegenüber (Becker & Jäger, 2012, S. 177–178).

Betrachtet man die asymmetrisch verknüpften Akkumulationsregime in Europa, so bildet Finnland im Gegensatz zu Portugal einen Fall aktiver Außenorientierung, basierend auf produktiver Akkumulation. Dort war in der Phase vom EU-Beitritt 1995 über die Einführung des Euro 1999 bis zur Krise ein Boom zu beobachten, in dem die Exportindustrie und insbesondere die Informations- und Kommunikationstechniksparte (IKT) beachtlich wuchsen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006) kommentierte in einem Länderbericht: „Finland can lay claim to being the world’s leading knowledge-based innovation-led economy.“ (S. 16). Gleichzeitig verbesserte sich die Lage der öffentlichen Haushalte spürbar und die Stabilitätskriterien der WWU konnten strikt eingehalten werden (Kotilainen, 2006, S. 6). Dieser Boomphase war in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren der Übergang von einer stark regulierten, industriepolitisch gelenkten Phase der Akkumulation hin zu einem liberalisierten und auf internationalen Wettbewerb ausgerichteten Akkumulationsregime vorausgegangen (Vartiainen, 2011, S. 69–75).

Der portugiesische Kapitalismus war vor der Krise durch seine periphere Position in der Eurozone charakterisiert. Kennzeichnend waren eine relativ starke Binnenorientierung der Wirtschaft, eine bis auf einzelne Bereiche wenig wettbewerbsfähige Exportindustrie sowie die Abhängigkeit von externen Kapitalzuflüssen (Rodrigues & Reis, 2012, S. 189–190). Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern erlebte Portugal nach der Euroeinführung 1999 keinen Boom, sondern anhaltende Stagnation (ebd., S. 193–194). Während die Wirtschaft stagnierte kam schon in der Konvergenzphase vor 1999 und dann maßgeblich befördert durch die Entscheidung zum Euro-Beitritt ein tiefgreifender Restrukturierungsprozess in Gang. Auf der einen Seite mussten portugiesische Industrieunternehmen einen rapiden Verlust von Marktanteilen hinnehmen, der zusätzlich verschärft wurde durch die neue Konkurrenz aus China (nach dessen Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO) und Osteuropa (nach der EU-Osterweiterung) (ebd., S. 197–198). Auf der anderen Seite entstanden im Zuge der größten Privatisierungswelle, die je in der EU stattgefunden hatte, starke private Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen, die sich im Laufe der 1990er Jahre schnell transnationalisierten (ebd., S. 196). Hinzu kam ein wachsender privater Banken- und Finanzsektor, der unmittelbar von der Liberalisierung der portugiesischen Finanzmärkte, der Euro-Einführung und der damit einsetzenden passiven Finanzialisierung profitierte.

Im Zuge seiner neoliberalen Neuausrichtung seit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht 1992 wurde die Dynamik des Integrationsprozesses zunehmend entpolitisiert und verrechtlicht, etwa in Form der unabhängigen, stabilitätsorientierten EZB oder des europäischen Wettbewerbsrechts (Gill, 2003, S. 130–133). Die Logiken der kompetitiven Austerität und Deregulierung wurden damit Schritt für Schritt zum verbindlichen Rahmen

der europäischen (Wirtschafts-) Politik (Bieling & Steinhilber, 2000, S. 110). Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf die öffentlichen Sektoren der EU-Mitgliedsstaaten, die im Sinne des Standortwettbewerbs als Kostenfaktor unter Druck gerieten (Marginson, 2006, S. 99). Die Logik der kompetitiven Austerität bedeutete einen Paradigmenwechsel von der steuerfinanzierten Expansion des öffentlichen Sektors und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen hin zu stagnierenden Leistungsniveaus bei gleichzeitiger Privatisierung (Hemerijck, Huiskamp & de Boer, 2002, S. 108–109). Dieser Paradigmenwechsel ging vor der Krise zwar mit einsetzenden Reformen des öffentlichen Sektors in Finnland, Portugal und anderen EU-Ländern einher, tiefgreifende Veränderungen der Arbeitsbeziehungen blieben allerdings vorerst aus (ebd., S. 111–112).

Für den öffentlichen Sektor in Finnland hatte der parallel zu den Umwälzungen auf europäischer Ebene stattfindende Wandel Anfang der 1990er Jahre hin zu einem liberalisierten und auf internationalen Wettbewerb ausgerichteten Akkumulationsregime weitreichende Folgen. Zum ersten Mal seit ihrer Einführung wurden die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen des nordischen Sozialmodells in Finnland eingeschränkt, anstatt sie auszuweiten (Lindgren, 2011, S. 50). Vor dem Hintergrund der wachsenden Staatsverschuldung in den 1980er Jahren und Machtverschiebungen im finnischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplex wurde der Wohlfahrtsstaat primär als Kostenfaktor gesehen. „The notion of efficiency thus became a central legitimising concept for the competition state paradigm and bypassed the political arguments of the Nordic welfare paradigm that promoted relatively high taxation as a way of investing in the social and health sectors“ (Kantola & Kananen, 2013, S. 818). Unter der Prämisse von Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung wurde die Steuerrate zwischen 2000 und 2011 um 4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gesenkt, während die Ausgaben im öffentlichen Sektor, speziell für Gesundheit und Sozialtransfers, unter strenge Budgetkontrolle gestellt wurden. Im Ergebnis fielen sowohl der Anteil der Sozialausgaben am BIP als auch der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors in den 2000er Jahren hinter das Niveau der anderen nordischen Länder zurück (ebd., S. 817–818).

In Portugal nahm die Regierung ab Anfang der 1990er Jahre Reformen des öffentlichen Sektors in Angriff, die sich an den Maßstäben des *New Public Management* orientierten (Rato, 2013, S. 411). Dieser Kurs wurde ab 2005 nach einem ersten Defizitverfahren im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes verschärft. In der Folge wurden sogenannte „Stabilitäts- und Wachstumsprogramme“ aufgesetzt, die allerdings weiterhin eine Modernisierung des öffentlichen Sektors mit wachstumsfördernden Maßnahmen verbinden sollten (ebd., S. 413–414). Zur Kostensenkung sollte die Zahl der öffentlich Beschäftigten graduell vermindert werden, etwa durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen. Bestehende Beschäftigungsverhältnisse sollten außerdem an die (weniger vorteilhaften) Gegebenheiten des privaten Sektors angeglichen werden. Allerdings trafen die Stabilitäts- und Wachstumsprogramme der Vorkrisenphase auf den Widerstand von Gewerkschaften und anderen sozialen Kräften, sodass zwar die bisherige Expansionsdynamik des öffentlichen Sektors gestoppt wurde, die Reformen darüber hinaus aber nur schleppend umgesetzt werden konnten (ebd., S. 414).

Vor der Krise spielte der öffentliche Sektor sowohl in Finnland als auch in Portugal eine vergleichsweise große Rolle, wenn auch, wie oben dargestellt, in sehr unterschiedlichen

politökonomischen Kontexten. So lagen die jeweiligen Personalausgaben für Staatsbedienstete³ im Jahr 2007 mit 12,6 Prozent des BIP in Finnland und 13,1 Prozent in Portugal deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone von 9,9 Prozent (EC, 2017, S. 132). Beim Anteil der Beschäftigten im Staatsdienst an der Erwerbsbevölkerung lagen beide Länder im Jahr 2008 allerdings weit auseinander: Während der finnische Staat ca. 23 Prozent der Erwerbsbevölkerung beschäftigte, waren es in Portugal nur etwa 12 Prozent und damit weniger als im Durchschnitt der Eurozone mit 14 Prozent (Holm-Hadulla, Kamath, Lamo, Pérez & Schuknecht, 2010, S. 8). Diese Unterschiede sind auch mit der Höhe der Entlohnung im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft verknüpft: In Finnland bekamen öffentlich und privat Beschäftigte 2008 annähernd gleich viel Geld, während in Portugal Beschäftigte des öffentlichen Sektors das 1,6-fache der privat Beschäftigten verdienten (ebd., S. 12). Mit einem annähernd gleichen BIP-Anteil für Personalausgaben finanzierte Finnland also einen relativ großen, durchschnittlich bezahlten öffentlichen Sektor und Portugal einen relativ kleinen, aber überdurchschnittlich gut entlohten. Ein Blick auf die jeweils vorherrschenden Beschäftigungsverhältnisse zeigt, dass in beiden Ländern Dienstverhältnisse dominieren, die sich rechtlich in Teilen vom sonst landesüblichen Arbeitnehmerstatus unterscheiden, wobei in Portugal ein Karrieresystem und in Finnland ein offeneres Positionssystem besteht (Corte-Real, 2008, S. 209; Eurofound, 2013, S. 2–3).

Weniger ausgeprägte Unterschiede sind bei der Regulation der Arbeitsbeziehungen zu beobachten. In Portugal geschieht diese stark zentralisiert durch Gesetze bzw. Verordnungen auf nationaler Ebene, wo auch entsprechende Verhandlungen zwischen Staat und Gewerkschaften stattfinden (Corte-Real, 2008, S. 224). Dabei führen auf Seiten des Staates die involvierten Ministerien unter Führung des Finanzministers direkt die Verhandlungen, während die Beschäftigten durch die FC (Gewerkschaftsbund CGTP-IN), die FESAP (Gewerkschaftsbund UGT) und die freie Gewerkschaft STE vertreten werden (Campos Lima, 2008). Im Jahr 2006 lag der Organisationsgrad im öffentlichen Sektor mit 30 Prozent über dem landesweiten Durchschnitt von ca. 20 Prozent (ebd., S. 22). Grundsätzlich kommt der gewerkschaftlichen Organisation in Portugal eine besondere politische Bedeutung zu, weil die Beschäftigten des öffentlichen Sektors erst im Zuge der Nelkenrevolution von 1975 das Streik- und das Koalitionsrecht für sich erkämpfen konnten (Stoleroff, 2013, S. 310).

In Finnland bestehen im öffentlichen Sektor starke Elemente zentralisierter Regulation der Arbeitsbeziehungen neben eher dezentralisierten Elementen (Nomden, Farnham & Onnee-Abbruciati, 2003). In diesem System werden grundlegende Entscheidungen über Einkommenserhöhungen etc. zwar zentral für alle Staatsbediensteten auf nationaler Ebene und analog für alle kommunalen Bediensteten verhandelt (ebd., S. 416), einzelne Behörden können aber über diese Beschlüsse hinausgehen und eigene Abschlüsse mit den Gewerkschaften aushandeln. Diese brauchen allerdings die Zustimmung des staatlichen Beschäftigungsbüros (VTML), das zentraler Verhandlungsführer der Arbeitgeberseite ist und dem Finanzministerium untersteht. Finnland kann daher im Vergleich zu Portugal als Mischfall bei der Regulation der Arbeitsbeziehungen bezeichnet werden, wobei auch hier die nationa-

3 Zur besseren Vergleichbarkeit wird hier die OECD-Kategorie des „government sector“ in Abgrenzung zum „public sector“ verwandt (siehe: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1139>). Darin sind alle direkt staatlich organisierten, kontrollierten und finanzierten Institutionen und nicht gewinnorientierten Organisationen inkl. der Sozialversicherung enthalten, aber keine staatseigenen Unternehmen.

le Ebene das größte Gewicht hat (ebd., S. 415). Die Beschäftigten werden je nach Berufsgruppe von den Gewerkschaften JHL (Gewerkschaftsbund SAK), Pardia (Gewerkschaftsbund STTK) und JUKO (Gewerkschaftsbund Akava) vertreten (Eurofound, 2013, S. 8). Der Organisationsgrad im finnischen öffentlichen Sektor liegt mit 80 Prozent, wie in der Gesamtwirtschaft, auf einem sehr hohen Niveau (ebd., S. 6).

Unter politökonomisch sehr unterschiedlichen Bedingungen entfiel sowohl in Portugal als auch in Finnland vor der Krise ein relativ großer BIP-Anteil auf den öffentlichen Sektor. Das beruhte im Fall Portugals auf der Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nach der Nelkenrevolution von 1975 und im Fall Finnlands auf der Tradition des nordischen Wohlfahrtsstaats. Beide Länder weisen darüber hinaus eine zentralistische Struktur des Staates und damit der Regulation der Arbeitsbeziehungen auf, wobei der finnische Fall mehr Raum für dezentrale Einigungen und Abweichungen lässt. In beiden Ländern hatten zudem in den 1990er Jahren Reformen des öffentlichen Sektors stattgefunden, die zum Teil mit dem Anpassungsdruck an die Bedingungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und zum anderen mit der Durchsetzung des wettbewerbsstaatlichen Paradigmas verbunden waren. Beide Faktoren sollten anschließend im Zuge der Krisenbearbeitung weiter an Bedeutung gewinnen.

4. Die europäische Verknüpfung der Krisenpolitiken

Zu Beginn der Krise kam die eingangs beschriebene asymmetrische Arbeitsteilung ab 2008/09 ins Stocken (Demirović & Sablowski, 2013). Hatten die Kapitalflüsse bisher die Asymmetrie der ökonomischen Verhältnisse überdeckt, standen sich nun deutlich erkennbar Schuldnerstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten, wie Portugal oder Griechenland, und Gläubigerstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen, wie Finnland oder Deutschland, gegenüber. Damit einher gingen unterschiedlich große Handlungsspielräume nationaler Regierungen in der Krisenbearbeitung (Bieling, 2011, S. 173). Im Zuge der Krisenbearbeitung brachte die Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten ab 2010 Austeritätspakete zur Senkung der Staatsausgaben auf den Weg, die sich von Land zu Land stark unterschieden, insgesamt aber mit einem geplanten Gesamtvolumen von ca. 500 Mrd. Euro im Zeitraum von 2010 bis 2015 für Europa beispiellose Ausmaße erreichten (Theodoropoulou & Watt, 2011, S. 11–14).

Mit dem Voranschreiten der Krise in Europa verlagerte sich nicht nur die Krisendynamik aus dem Finanzsystem in die Gesamtwirtschaft und schließlich in den Bereich der Staatsfinanzierung. Auch die Diagnose zugrundeliegender Probleme und die Vorschläge zu ihrer Bearbeitung veränderten sich zwischen 2008 und 2012 merklich (Heinrich, 2012, S. 396–397). Zu Anfang, in den Jahren 2008 bis 2010, waren nationale Regierungen, die Kommission und die EZB mit ad-hoc Maßnahmen beschäftigt, die mit Hilfe antizyklischer wirtschaftspolitischer Instrumente von Fall zu Fall den Zusammenbruch „systemrelevanter“ europäischer Banken und die wirtschaftliche Rezession abwenden sollten (Bieling, 2013b, S. 93). Darin kann durchaus eine „partielle Erschütterung und Desorientierung eines – auf Deregulierung, alloka­tionseffiziente Kapitalmärkte oder den Rückzug des Staates vertrauenden – *neoliberal mindset*“ (Bieling, 2013b, S. 93) gesehen werden.

Vor dem Hintergrund des europäischen Handlungsrahmens und der Macht transnationaler Konzerne (TNK) ist es kaum verwunderlich, dass diese Erschütterung der neoliberalen Weltansicht in den ersten Krisenjahren keineswegs mit einer Verschiebung politischer Kräfteverhältnisse auf EU-Ebene einherging (Crouch, 2011). Stattdessen wurde das hegemoniale Narrativ ab 2010 wieder gefestigt, vor allem indem das mittlerweile brisant gewordene Problem der Staatsverschuldung nicht mehr als Folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, sondern als Resultat staatlichen Versagens sowie ausufernder bzw. ineffektiver Staatsausgaben dargestellt wurde (Stützle, 2013, S. 319). Basierend auf dieser Kriseninterpretation setzte sich eine Strategie der Ausgabenkürzungen zur Sanierung der Staatsfinanzen durch (ebd., S. 322).

Im Gegensatz zur Vorkrisenphase setzten die Europäische Kommission und die EZB gemeinsam mit dem IWF als Troika die Logik der bisher indirekt wirkenden kompetitiven Austerität jetzt in den am stärksten betroffenen Krisenstaaten mit der Konditionalisierung der Hilfskredite direkt durch. Anschließend wurde die transnationale Austeritätspolitik schrittweise mit dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und später im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), sowie dem Fiskalpakt und dem Sixpack festgeschrieben (Heinrich, 2012, S. 401). Diese insgesamt als „politisches Projekt der Euro-Rettung“ fassbaren Initiativen, die maßgeblich von der Kommission und dem Rat vorangetrieben wurden, gründeten auf einem Krisennarrativ, das die peripheren Schuldnerstaaten und ihre Haushaltspolitik zu eigentlichen Auslösern der Krise erklärt (Bieling, 2013b, S. 95–96). Das Ziel der Stabilisierung der WWU und der europäischen Ökonomie kann aus dieser Perspektive nur auf dem Weg austeritätspolitischer Haushaltskonsolidierung erreicht werden, denn die Kosten der erforderlichen Anpassung sollen nicht auf den „von transnationalen neo-merkantilistischen und finanzkapitalistischen Interessen dominierten Machtblock in der EU“ (Heinrich, 2012, S. 402–403) zurückfallen.

5. Finnland – Verhärtung neoliberaler Hegemonie

Zu Beginn der Krise gehörte Finnland als „Musterknabe“ in der Eurozone zur Gruppe der wettbewerbsfähigen, exportstarken Ökonomien, die von der gemeinsamen Währung besonders profitierten. Aufgrund seiner stark außenorientierten Ökonomie wurde das Land allerdings hart von der Krise getroffen. Finnland verzeichnete mit einem Minus von 8,3 Prozent des BIP im Jahr 2009 einen der stärksten Einbrüche der Wirtschaftstätigkeit im Vergleich der Eurozone (EC, 2017, S. 28–29). Die Krisenbearbeitung zielte daher auf die Rückgewinnung der bisherigen Spitzenposition. Standen dabei zunächst noch die externen Einflüsse der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre zyklischen Auswirkungen im Mittelpunkt der Debatte, wurden parallel zur Etablierung des europäischen Austeritätsregimes auch in Finnland zunehmend interne strukturelle Faktoren für die Interpretation der Krise herangezogen, die nun als eine Krise der Wettbewerbsfähigkeit interpretiert wurde (Jokela, 2015, S. 31–32).

In Finnland begann die Umsetzung eines vergleichsweise moderaten Austeritätskurses im Laufe des Jahres 2011. Während der Haushalt für das Jahr 2010 noch expansiven Charakter hatte, verschob die Regierung im Haushaltsplan für 2011 den Fokus erstmals in Richtung Sparpolitik (OECD, 2011, S. 104). Nach ersten Sparmaßnahmen im selben Jahr

beinhaltete das Programm der 2011 neu gewählten Regierung Kürzungen, Abgabenerhöhungen und strukturelle Reformen, mit denen für die Jahre 2010 bis 2015 eine kumulative Konsolidierung von 2,5 Prozent des BIP erreicht werden sollte (OECD, 2012, S. 116). Die im europäischen Vergleich moderaten Kürzungen beinhalteten das Einfrieren von Löhnen und anderen Ausgaben im öffentlichen Sektor sowie eine umfassende, aber langfristig angelegte Umstrukturierung der Kommunen, welche die Hauptträger öffentlicher Dienstleistungen in Finnland sind (Government of Finland, 2011, S. 7–8).

Während die direkten Auswirkungen der Krisenbearbeitung in Finnland für den öffentlichen Sektor vergleichsweise wenig dramatisch ausfielen, sind die mittel- bis langfristig anstehenden Strukturreformen bedeutsamer. Deren Notwendigkeit betonte der damalige Premierminister Alexander Stubb im Jahr 2014 etwa bei einer Rede vor dem französischen Arbeitgeberverband Medef: „Our mission is to make private capital – investors and companies – believe in Europe again. [...] The essential element for growth at the national level is structural reform. There is no EU member state that would not benefit from structural reform – including my own.“ (Stubb, 2014, S. 7). Für Reformen, welche die kostenbasierte Wettbewerbsfähigkeit finnischer Firmen – auch durch Einkommenskürzungen im öffentlichen Sektor – sicherstellen sollten, bekam die finnische Regierung zusätzlich Rückendeckung von der europäischen Kommission (EC, 2016, S. 16). Deren Argumentation beruhte auf den in der neuen *Economic Governance* festgelegten Regeln zur Haushaltsüberwachung. Das Austeritätsimperativ durch die europäisch überwachte Haushaltsdisziplin wurde nach Aussage finnischer Ökonomen wiederum in der internen Debatte um die Reform des öffentlichen Sektors im Kontext der Krise aufgegriffen.⁴

Dieser Diskurs wurde zunächst von den Gewerkschaften im Prinzip geteilt, auch wenn sie später wieder von dieser Politik abrückten. So formulierten Ökonomen der drei größten Gewerkschaftsverbände SAK, STTK und Akava 2011 gemeinsame Empfehlungen zur Lösung der Eurokrise. Darin wird unter anderem die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die im Six-Pack enthaltenen Verschärfungen begrüßt, die Einführung einer funktionierenden *No-Bailout*-Klausel angemahnt und mittelfristig der Ausgleich von Ungleichgewichten in der Eurozone durch produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen in starken Mitgliedsstaaten und Austeritätsmaßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in schwachen Mitgliedsstaaten befürwortet (SAK, STTK & Akava, 2011, S. 4). Während im Vergleich zu Portugal tiefgreifende Einschnitte ausblieben, gelang es der Regierung in Finnland weitgehend, einen Konsens über die notwendige Fortsetzung wettbewerbsstaatlicher Reformen herzustellen.

Deren Akzeptanz fußt auf vergangenen Verschiebungen der hegemonialen Weltsicht in Finnland: Kantola & Kananen (2013) zeigen, dass unter den finnischen Eliten in den 1990er Jahren das an Markteffizienz, Wettbewerb und *Workfare* orientierte Paradigma des sog. schumpeterianischen Wettbewerbsstaates (vgl. dazu Jessop, 2002) den keynesianisch geprägten nordischen Wohlfahrtsstaat als politisches Leitbild ablöste. Während insbesondere die starken finnischen Gewerkschaften zunächst am Ideal eines expansiven, egalitären Wohlfahrtsstaats und keynesianischer Wachstumspolitik festhielten, setzte sich das „Projekt des Wettbewerbsstaats“ und damit die neue unternehmens- und wettbewerbsorientierte

4 Interview des Autors beim Wirtschaftsforschungsinstitut ETLA in Helsinki im November 2015. ETLA wird substantiell von finnischen Arbeitgeberverbänden finanziert.

Weltsicht zunehmend auf der Ebene der Regierungspolitik und als Grundsatz staatlicher Steuerung durch (Ahlqvist & Moisio, 2014, S. 29–33). Die zentralen Kräfte im so entstandenen neoliberalen hegemonialen Block sind neben den führenden Parteien, der sozialdemokratischen SDP, der liberalen KESK und der konservativen KOK, die Organisationen der transnationalisierten Fraktionen des finnischen Kapitals (hauptsächlich aus dem Finanz- und dem IKT-Sektor), und einflussreiche ausländische TNKs (ebd., S. 29). Spätestens mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der 2000er Jahre gelang es schließlich, die neoliberale Weltsicht in Form einer „consensual competitiveness“ (Ojala, Eloranta & Jalava, 2006, S. 310–311) zu universalisieren. Konflikte um die Gestaltung des Wohlfahrtsstaats, des Steuersystems oder anderer Regulationsformen spielten sich von nun an auf der Grundlage des Wettbewerbsimperativs ab.

Während der Hochphase der Eurokrise kam es in Finnland zu keiner breiten Debatte über die eigene Austeritätspolitik. Stattdessen überlagerte die transnationale Dimension der Euro-Rettung die interne Krisenbearbeitung. Den Anlass dazu lieferte das Zusammenfallen der Entscheidung über die europäischen Hilfskredite für Portugal mit den finnischen Parlamentswahlen im Jahr 2011 und deren offensive Thematisierung durch die rechtspopulistische, euroskeptische Partei „Die Finnen“ (PS) (bzw. bis 2012 „Wahre Finnen“) (Jokela, 2015, S. 33). In der Auseinandersetzung um die Frage, unter welchen Bedingungen sich Finnland an den Hilfskrediten beteiligen würde, setzte sich eine Sichtweise durch, die auf die Einhaltung und Verschärfung bestehender Regeln der WWU und der Eurozone pochte (ebd., S. 34–35).

Das Auftreten und der überraschende Wahlerfolg der PS führte insgesamt zu einer Stärkung der Liberal-Konservativen im finnischen Machtblock und zu einer weiteren Schwächung linker Positionen (Vartiainen, 2011, S. 84). Die nach den Wahlen gebildete Regierung Kartainen stützte sich zunächst auf eine Regenbogen-Koalition unter Beteiligung linker Parteien, die den bisherigen Austeritätskurs kritisch bewerteten (Arter, 2011, S. 1294–1295). Allerdings verließ das Linksbündnis Ende 2014 aus Protest gegen weitere geplante Austeritätsmaßnahmen die Koalition. Aus den 2015 folgenden Wahlen ging die liberale KESK, gefolgt von der rechtspopulistischen PS und der konservativen KOK, als Sieger hervor und diese drei Parteien bildeten die neue Regierungskoalition (Arter, 2015, S. 1352).

Die regierende rechts-konservative Koalition hat im Laufe des Jahres 2016 sowohl eine Strukturreform im Gesundheitswesen als auch einen tripartistischen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ auf den Weg gebracht, die Einsparungen im öffentlichen Sektor und damit Beiträge zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit finnischer Unternehmen bewirken sollen. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen sind noch nicht absehbar. Deutlich ist aber, dass die Krise und ihre Bearbeitung in Finnland zu einer Vertiefung des neoliberalen hegemonialen Konsenses um den Wettbewerbsstaat, und mit der Einbindung der PS zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse im hegemonialen Block nach rechts geführt hat. Der Euroskeptizismus wurde so zwar abgeschwächt, in dieser Form aber konsensualer Teil des hegemonialen Weltbilds (Jokela, 2015, S. 27). Neue Integrationsschritte, die in Richtung einer „Transferunion“ gedeutet werden, sind darin explizit ausgeschlossen. Diese Entwicklung wurde von Tendenzen auf der europäischen Ebene befördert und wirkte im Sinne einer Verhärtung der wettbewerbs- und austeritätsorientierten Position der finnischen Regierung auf die EU zurück. Das europäische Projekt der Euro-Rettung, auf der Basis neuer Zwangselemente und verschärfter Formen

der kompetitiven Austerität, findet demnach seine Entsprechung in finnischen Strategien der Krisenbearbeitung auf nationaler und auf europäischer Ebene.

6. Portugal – Der Weg in die Austeritätsgesellschaft

Angesichts der sich verschärfenden Wirtschaftskrise, zunehmender Probleme der Staatsfinanzierung ab Ende 2009 sowie beeinflusst von der Durchsetzung einer Austeritätsstrategie zur Bearbeitung der Krise auf europäischer Ebene machte auch die portugiesische Regierung eine Kehrtwende in Richtung Austerität. Sie verabschiedete sich vom Versuch einer expansiven Krisenbearbeitung und setzte stattdessen ab März 2010 auf strikte Sparpolitik (Abreu et al., 2013, S. 57–58).

Die ab Anfang 2010 durchgesetzten Austeritätspakete (PEC I – PEC IV) beinhalteten eine lange Liste von Einschnitten im öffentlichen Sektor (Stoleroff, 2013, S. 311–314): Zunächst wurden unter anderem die Nominallöhne eingefroren, Neueinstellungen und Beförderungen gestoppt, anschließend wurden die Einkommen der öffentlich Beschäftigten um durchschnittlich 5 Prozent gekürzt, die Pensionen eingefroren und gleichzeitig die Beiträge zur Pensionskasse erhöht. Schon im Mai 2011 wurden schließlich auf Grundlage der Vorgaben aus dem *Memorandum of Understanding* (MoU) mit der Troika im PEC IV weitere Einschnitte beschlossen (Abreu et al., 2013, S. 63–67). Bis 2014 galten nun jährliche Einsparungsziele, die vorsahen, den Anteil der öffentlichen Gehaltskosten am BIP zu verringern (Stoleroff, 2013, S. 313). Zu diesem Zweck wurden unter anderem die Vergütung von Überstunden gekürzt und das Weihnachtsgeld gestrichen sowie Verwaltungseinheiten zusammengelegt bzw. aufgelöst. Im Rahmen der Aushandlung des MoU wurde von der portugiesischen Regierung und den Mitgliedern der Troika detailliert festgelegt, welche Gesetzesänderungen und Einschnitte notwendig seien, um die gewünschten Kürzungen zu realisieren (EC, 2011). In diesem Sinne übten die Kommission, die EZB und der IWF direkten Einfluss auf die Formulierung einzelner Gesetze im Rahmen der portugiesischen Austeritätspolitik aus.

Gegenüber früheren Reformen markierte insbesondere die tarifpolitische Umsetzung der Austeritätspolitik in der Krise einen Bruch. Denn obwohl die portugiesische Regierung Gehälter und Pensionen im öffentlichen Sektor einseitig per Gesetz festlegen kann, hatte sie von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit keinen Gebrauch gemacht und stattdessen Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften geführt. Von dieser Praxis rückte die Regierung nun ab: Die Austeritätsmaßnahmen wurden im Rahmen eines allgemeinen Angriffs auf die Tarifvertragssysteme mit Hinweis auf ihre Alternativlosigkeit und den externen Druck der Troika ohne Beteiligung der Beschäftigten oder der Gewerkschaften durchgesetzt (Glassner, 2010, S. 13). Stoleroff (2013) resümiert: „Austerity has however meant a shift from constraint to escalating cutbacks in every area of budgetary support for public administration, and a convergent reconfiguration of industrial relations in both the public and private sectors“ (S. 310). Mit Hilfe des Austeritätsimperativs konnte die Restrukturierung nun anscheinend effektiver durchgesetzt werden, als die schleppenden Reformen der Vorkrisenphase.

Angesichts der neuen Strategie, die Kosten der Krisenbearbeitung vor allem auf die abhängig Beschäftigten und auf Personen abzuwälzen, die Transferleistungen empfangen, regte sich massenhafter Protest bis hin zum Generalstreik mit über einer Million Beteiligten

(Küpeli, 2013, S. 50). Als die Regierung dann im März 2011 das vierte und mit Abstand umfangreichste Austeritätspaket vorstellte, verweigerte die konservative Opposition unter dem Eindruck weiterer, heftiger Proteste ihre notwendige Zustimmung im Parlament. Dies führte schließlich zum Sturz der PS-Regierung und zu Neuwahlen (Abreu et al., 2013, S. 59). Inmitten dieser politischen Krise wurde das Land von den Rating-Agenturen weiter abgewertet und der Druck auf die Regierung wuchs (ebd., S. 60–61). Noch vor den Neuwahlen einigten sich die noch regierende PS und die beiden konservativen Oppositionsparteien PSD und CDS-PP mit der Troika auf Hilfskredite im Gesamtvolumen von 78 Mrd. Euro, verbunden mit einem umfassenden Strukturanpassungsprogramm (ebd., S. 63; Costa & Castro Caldas, 2013, S. 84).

Nach der Wahl nutzte die neue Regierung von PSD und CDS-PP die externe Hilfe durch die Troika als Argument, um die gewünschte Austeritätspolitik als technischen Heilungsprozess zu präsentieren, der zwar schmerzhaft, aber angesichts des externen Drucks alternativlos sei (Castro Caldas, 2012, S. 2). Kombiniert mit dem Argument, das Land habe über seine Verhältnisse gelebt und eine Anpassung sei daher unvermeidlich, stellte diese entpolitisierende Darstellung der Krisenpolitik einen effektiven Konsens unter den drei herrschenden Parteien und unter vielen Intellektuellen dar (ebd., S. 3). Unterstützung erhielten die regierenden Parteien von den durch Großunternehmen dominierten Arbeitgeber- und Industrieverbänden verschiedener Sektoren (Costa, 2012, S. 406).

Wurde die Krisensituation in der politischen Debatte von Seiten der herrschenden Kräfte als außergewöhnliche Notlage dargestellt, die außerordentliche Maßnahmen erfordere, so zeigte die Stoßrichtung der Reformen in dieselbe Richtung, die schon zuvor mit dem Projekt des Euro-Beitritts verfolgt worden war. Weiterhin wurden für das schwache Wachstum und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ausschließlich endogene strukturelle Faktoren verantwortlich gemacht (Costa & Castro Caldas, 2013, S. 85–86). In den Plänen von Troika und portugiesischer Regierung sollte neues, exportgetriebenes Wachstum durch die Senkung der Arbeitskosten im Sinne einer inneren Abwertung erreicht werden (ebd., S. 93–95). Kürzungen im öffentlichen Sektor und in den Sozialsystemen sowie umfassende Arbeitsmarktreformen waren dabei von struktureller Bedeutung.

Die Krisenbearbeitung bot die Gelegenheit, unter Ausnahmebedingungen eine Restrukturierung durchzusetzen, die bisher in Portugal nicht möglich gewesen war: „The austerity policies now being pursued with savage intensity in Portugal are seen as an opportunity to restructure the national political economy so as to decisively erode those social protections that were inherited from the revolutionary period of 1974–75 and from the enduring social mobilizations that followed“ (Rodrigues & Reis, 2012, S. 189). In diesem Sinne hat die nationale Umsetzung des Projekts der Euro-Rettung in Form eines politischen Projekts der Euro-Austerität bedeutende strukturelle Veränderungen mit sich gebracht. Mit der neuen, maßgeblich im öffentlichen Sektor durchgesetzten post-korporatistischen Konstellation sind entscheidende Schritte auf dem Weg der inneren Abwertung getan. Für die portugiesische Ökonomie, deren korporatistische Arrangements seit der Nelkenrevolution auf weitreichenden Schutzrechten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne eines „inklusive Kapitalismus“ fußten, ist diese Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit von entscheidender Bedeutung (Reis, 2013, S. 5). Vor diesem Hintergrund spricht Ferreira (2011, S. 130) vom Eintritt Portugals in die „Austeritätsgesellschaft“.

Eine Universalisierung des neoliberalen Weltbildes ist im Rahmen des Projekts der Euro-Austerität in Portugal allerdings erkennbar nicht gelungen. Dagegen sprechen zum einen die Massenproteste gegen die Sparpakete von 2010 und 2011, welche die Durchsetzung der Austeritätsmaßnahmen über den entpolitisierenden Umweg der Troika erst nötig gemacht hatten. Zu nennen ist auch die äußerst skeptische Haltung des portugiesischen Verfassungsgerichts, das mehrfach einzelne Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor als nicht verfassungsmäßig verwarf und die Austeritätspolitik der Regierung damit empfindlich delegitimierte (Campos Lima, 2013). Auch in der politischen Debatte stießen die herrschende Sicht auf die Krise unter neoliberalen Vorzeichen und die damit gerechtfertigte Sparpolitik keineswegs auf breite Akzeptanz. So gab es eine langanhaltende und lebendig geführte Debatte um wirtschaftspolitische Alternativen, wie einen Schuldenschnitt (Rodrigues & Reis, 2012, S. 202). Deutlichstes Zeichen dafür, dass es dem herrschenden Block nicht gelungen ist, einen Konsens über die Austeritätspolitik herzustellen, dürfte aber die Abwahl der konservativen Regierung Ende 2015, der Wahlerfolg des Linksblocks (BE) und die Bildung einer neuen Mitte-Links-Regierung sein.

7. Fazit: Mehr Asymmetrie durch Anpassung

Das in der Krise konsolidierte europäische Austeritätsregime zeichnet sich insbesondere durch neue Interventionsinstrumente aus (Bieling, 2013b, S. 97–98). Neu ist damit weniger der Inhalt der Reformen, sondern vielmehr ihre Reichweite und radikale Natur (Pochet & Degryse, 2012, S. 214). Im Rahmen der Krisenpolitik wurde die neoliberale Ausrichtung des Integrationsprozesses von einer eher indirekt wirkenden Strukturdeterminante zum zwingenden Maßstab staatlicher Regulierung bis hin zur Strukturanpassung unter Aufsicht der Troika. Während die Gestaltung des öffentlichen Sektors und seiner Arbeitsbeziehungen weiterhin auf nationaler Ebene stattfindet, werden die Rahmenbedingungen dieser Entscheidungen zunehmend auf transnational-europäischer Ebene gesetzt. Hierin liegt der transnationale Charakter der Euro-Austerität, der das Eingreifen der Troika im Rahmen der Krisenpolitik in Portugal mit der Ausrichtung der finnischen Krisenpolitik unter den Bedingungen von WWU und *Economic Governance* verbindet. Das europäische Projekt der austeritätspolitischen Euro-Rettung ist in diesem Sinne verbunden mit je spezifischen nationalen Projekten des austeritätspolitischen Umbaus bzw. der Konsolidierung des Wettbewerbsstaats, die als zwei Gesichter der Euro-Austerität bezeichnet werden können.

Die sozialen Kräfte des transnationalen hegemonialen Blocks in der EU und in deren Mitgliedsstaaten haben die Krise genutzt, um eine weitere Angleichung der ökonomisch-sozialen Entwicklungsmodelle in Europa an die vorherrschende wettbewerbsstaatliche Doktrin zu erreichen und diesen Anpassungsdruck zu verstetigen (Lehndorff, 2014, S. 14–15). Die konkreten Auswirkungen für die öffentlichen Sektoren der EU-Mitgliedsstaaten sind sehr unterschiedlich und zum Teil dramatisch. In Portugal und anderen früheren Defizitländern wurde sowohl das Gehaltsniveau als auch die Gehaltsstruktur öffentlich Beschäftigter grundlegend verändert (Vaughan-Whitehead, 2013, S. 12). Hier hat die Austeritätspolitik außerdem eine Erosion etablierter Strukturen der Arbeitsbeziehungen mit sich gebracht, indem die Regierung Aushandlungsprozesse mit den Gewerkschaften vermied und Maßnah-

men wie Gehaltskürzungen und Ausweitungen der Arbeitszeit einseitig festsetzte. In Finnland und anderen bisherigen Überschussländern, die schon vor der Krise besser an die wettbewerbsstaatliche Doktrin angepasst waren, fiel der Einfluss der europäischen Krisenpolitik deutlich milder aus. Hier zeichnet sich nichtsdestotrotz eine Verhärtung der schon hegemonial gewordenen Austeritätspolitik ab.

Die unterschiedlichen Formen und Auswirkungen der Euro-Austerität in einzelnen Ländern erklären zum Teil, weshalb es sozialen Kräften wie den Gewerkschaften schwerfällt, europäische Gegenbewegungen zu organisieren (Erne, 2015). Gleichzeitig führen die weiter wachsenden Asymmetrien und Divergenzen zwischen Ländern wie Portugal und Finnland auch vor Augen, dass die austeritätspolitische Krisenbearbeitung weder zur wirtschaftlichen Erholung in der Eurozone noch zur gesteigerten Legitimität des europäischen Projektes in seiner aktuellen neoliberalen Form beigetragen hat. Wie in vielen Ländern Südeuropas stagniert auch in Portugal die Wirtschaft, während die Bevölkerung weiter unter einer hohen Arbeitslosigkeit leidet (EC, 2017, S. 181). Die Steigerung nationaler Wettbewerbsfähigkeit durch die radikale Senkung der Arbeitskosten im Rahmen der Krisenbearbeitung hat die periphere Position des Landes in der Eurozone noch verstärkt (Becker & Jäger, 2012, S. 177–179). In Finnland und anderen nord- und westeuropäischen Ländern ist ebenfalls kein nennenswertes Wachstum zu beobachten, nicht zuletzt, weil die Export-Nachfrage aus dem Rest der Eurozone ausbleibt (EC, 2017, S. 28–29). Währenddessen wird die Legitimität des europäischen Projektes sowohl in Portugal, als auch in Finnland zunehmend in Frage gestellt, wenn auch aus unterschiedlichen Richtungen und in unterschiedlichem Maße. Auf der einen Seite stellen sich euroskeptische Strömungen, wie die PS in Finnland, zwar nicht unbedingt gegen den marktliberalen Charakter der EU, auf jeden Fall aber gegen die zunehmende Transnationalisierung der Regulation in Europa. Auf der anderen Seite suchen linke Regierungen oder an Regierungen beteiligte linke Parteien, wie der BE in Portugal, nach Möglichkeiten, dem europäischen Austeritätsimperativ zu entgegen. Damit stehen die hegemoniale Qualität der Austeritätspolitik und zumindest tendenziell auch die konsensuale Absicherung des neoliberalen Weltbildes in der EU in Frage.

Literatur

- Abreu, A., Mendes, H., Rodrigues, J., Gusmão, J. G., Serra, N., Teles, N., Alves, P. D. & Paes Mamede, R. (2013). *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes* (2. Aufl.). Lissabon: Tinta da China.
- Ahlqvist, T. & Moision, S. (2014). Neoliberalisation in a Nordic State: From Cartel Polity towards a Corporate Polity in Finland. *New Political Economy*, 19 (1), 21–55.
doi:10.1080/13563467.2013.768608
- Arter, D. (2011). Taking the Gilt off the Conservatives' Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election. *West European Politics*, 34 (6), 1284–1295. doi:10.1080/01402382.2011.616666
- Arter, D. (2015). A 'Pivotal Centre Party' Calls the Shots: The 2015 Finnish General Election. In: *West European Politics*, 38 (6), 1345–1353. doi:10.1080/01402382.2015.1058468
- Atzmüller, R. (2013). Der Wohlfahrtsstaat aus regulationstheoretischer Perspektive. In R. Atzmüller, J. Becker, U. Brand, L. Oberndorfer, V. Redak & T. Sablowski (Hrsg.), *Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie* (S. 150–169). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Bach, S. & Bordogna, L. (2013). Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance. *European Journal of Industrial Relations*, 19 (4), 279–294. doi:10.1177/0959680113505031

- Becker, J. & Jäger, J. (2009). Die EU und die große Krise. *Prokla*, 39 (4), 541–558.
- Becker, J. & Jäger, J. (2012). Integration in Crisis: A Regulationist Perspective on the Interaction of European Varieties of Capitalism. *Competition and Change*, 16 (3), 169–187. doi:10.1179/1024529412z.00000000012
- Becker, J. (2002). *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis.
- Bieling, H.-J. & Steinhilber, J. (2000). Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In H.-J. Bieling & J. Steinhilber (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (S. 102–130). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, H.-J. (2011). Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU. *Prokla*, 41 (2), 173–194.
- Bieling, H.-J. (2012). Regulationstheorie und Arbeitspolitik. In K. Dörre, D. Sauer & V. Wittke (Hrsg.), *Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik* (S. 127–142). Frankfurt: Campus.
- Bieling, H.-J. (2013a). Vergleichende Kapitalismusanalyse aus der Perspektive einer neo-gramscianisch erweiterten Regulationstheorie. In I. Bruff, M. Ebenau, C. May & A. Nölke (Hrsg.), *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik* (S. 178–193). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, H.-J. (2013b). Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 20 (1), 89–103. doi:10.5771/0946-7165-2013-1-89
- Blankenburg, S., King, L., Konzelmann, S. & Wilkinson, F. (2013). Prospects for the eurozone. *Cambridge Journal of Economics*, 37 (3), 463–477. doi:10.1093/cje/bet015
- Campos Lima, M. da P. (2008). *Industrial relations in the public sector - Portugal*. Abgerufen von Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/industrial-relations-in-the-public-sector-portugal>
- Campos Lima, M. da P. (2013). *Constitutional court rejects latest austerity measures*. Abgerufen von Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions/constitutional-court-rejects-latest-austerity-measures>
- Castro Caldas, J. (2012). *The Consequences of Austerity Policies in Portugal*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 205–229. doi:10.1108/09513550810855663
- Costa, A. & Castro Caldas, J. (2013). A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas. In Observatório sobre Crises e Alternativas (Hrsg.), *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*, 1.º relatório, preliminar (S. 72–107). Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Costa, H. A. (2012). From Europe as a model to Europe as austerity: the impact of the crisis on Portuguese trade unions. *Transfer*, 18 (4), 397–410. doi:10.1177/1024258912458866
- Crouch, C. (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Demirović, A. & Sablowski, T. (2013). Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa. In R. Atzmüller, J. Becker, U. Brand, L. Oberndorfer, V. Redak & T. Sablowski (Hrsg.), *Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie* (S. 187–238). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Erne, R. (2015). A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions' difficulties in politicizing European economic governance. *Labor History*, 56 (3), 345–368. doi:10.1080/0023656x.2015.1042777

- Eurofound (2013). Central public administration: Working conditions and industrial relations - Finland. Abgerufen von https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1370en5.pdf
- European Commission (EC) (2011). The Economic Adjustment Programme for Portugal. Brüssel: European Union.
- European Commission (EC) (2016). Country Report Finland 2016. Brüssel: European Union.
- European Commission (EC) (2017). Statistical Annex of European Economy. Spring 2017. Brüssel: European Union.
- Ferreira, A. C. (2011). A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (95), 119–136. doi:10.4000/rccs.4417
- Gill, S. (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Glassner, V. (2010). The public sector in the crisis. Abgerufen von ETUI: <https://www.etui.org/content/download/1914/21671/file/WP2010+07+EN+WEB.pdf>
- Government of Finland (2011). Programme of Prime Minister Jyrki Katainen's Government. Abgerufen von http://vm.fi/documents/10616/622966/H0311_Programme+of+Prime+Minister+Jyrki+Katainen+%E2%80%99s+Government+2011.pdf
- Heimberger, P. (2014). „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 40 (2), 235–262.
- Heinrich, M. (2012). Zwischen Bankenrettungen und autoritärem Wettbewerbsregime. Zur Dynamik des europäischen Krisenmanagements. *Prokla*, 42 (3), 395–412.
- Hemerijck, A., Huiskamp, R. & de Boer, R. (2002). Public sector reform under EMU. A literature review. Abgerufen von Eurofound: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2002/03/en/1/ef0203en.pdf
- Holm-Hadulla, F., Kamath, K., Lamo, A., Pérez, J. J. & Schuknecht, L. (2010). Public Wages in the Euro Area. Towards Securing Stability and Competitiveness (Occasional Paper 112). Brüssel: European Central Bank.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Wiley.
- Jessop, B. (2013). Der Weltmarkt und die Reproduktion von Akkumulationsregimen in der Vergleichenden Kapitalismusforschung: Variierter Kapitalismus statt Spielarten des Kapitalismus. In I. Bruff, M. Ebenau, C. May & A. Nölke (Hrsg.), *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik* (S. 51–69). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Jokela, J. (2015). Finland and the eurozone crisis. In P. Bäckmann, J. Hassing Nielsen, J. Jokela, J. Lewander & G. von Sydow (Hrsg.), *Same, same but different. The Nordic EU members during the crisis* (S. 26–49). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS 2015: 10p).
- Kantola, A. & Kananen, J. (2013). *Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State*. *New Political Economy*, 18 (6), 811–826. doi:10.1080/13563467.2012.753044
- Kotilainen, M. (2006). Finland's Experiences and Challenges in the Euro Zone. Abgerufen von ET-LA: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/dp1040.pdf>
- Küpeli, I. (2013). *Nelkenrevolution reloaded? Krise und soziale Kämpfe in Portugal*. Münster: Edition Assemblage.
- Lehndorff, S. (2014). Die spaltende Integration Europas. Ein Überblick. In S. Lehndorff (Hrsg.), *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien* (S. 7–39). Hamburg: VSA.
- Lindgren, K.-O. (2011). The Variety of Capitalism in Sweden and Finland. In U. Becker (Hrsg.), *The Changing Political Economies of Small West European Countries* (S. 45–72). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Marginson, P. (2006). Europeanisation and Regime Competition: Industrial Relations and EU Enlargement. *Industrielle Beziehungen*, 13 (2), 97–117.
- Müller, A., Ramos-Vielba, I., Schmidt, W., Thörnqvist, A. & Thörnqvist, C. (2014). Public sector labour relations in four European countries compared: Long-term convergence and short-term divergences? Abgerufen von FATK: http://www.fatk.uni-tuebingen.de/files/mueller_et_al_2014.pdf
- Nomden, K., Farnham, D. & Onnee-Abbruciati, M.-L. (2003). Collective bargaining in public services. *International Journal of Public Sector Management*, 16 (6), 412–423.
- OECD (2006). *OECD Economic Surveys. Finland 2006*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Restoring Public Finances. 2011*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *Restoring Public Finances. 2012 – Update*. Paris: OECD Publishing.
- Ojala, J., Eloranta, J. & Jalava, J. (2006). *The Road to Prosperity. An Economic History of Finland*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Overbeek, H. (2000). Transnational historical materialism. 'Neo-Gramscian' theories of transnational class formation and world order. In R. Palan (Hrsg.), *Global Political Economy. Contemporary Theories* (S. 169–183). London, New York: Routledge.
- Pochet, P. & Degryse, C. (2012). The Programmed Dismanteling of the “European Social Model”. *Intereconomics*, 47 (4), 212–217. doi:10.1007/s10272-012-0422-y
- Rato, H. (2013). Portugal: Structural reforms interrupted by austerity. In D. Vaughan Whitehead (Hrsg.), *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe* (S. 411–448). Genf: ILO. doi:10.4337/9781781955352.00016
- Reis, J. (2013). A Economia Política da Depressão: Se não são estúpidos, o que é que eles são? In E. P. Ferreira (Hrsg.), *Troika Ano II: uma avaliação de 66 cidadãos* (S. 349–359). Lissabon: Edições 70.
- Rodrigues, J. & Reis, J. (2012). The Asymmetries of European Integration and the Crisis of Capitalism in Portugal. *Competition and Change*, 16 (3), 188–205. doi:10.1179/1024529412z.00000000013
- Ryner, M. (2015). Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro area crisis and its management. *Journal of European Public Policy*, 22 (2), 275–294. doi:10.1080/13501763.2014.995119
- SAK, STTK & Akava (2011). How do we get out of the eurocrisis. Abgerufen von: https://www.akava.fi/files/6370/Discussion_paper_on_eurocrisis_from_SAK_STTK_and_Akava_28112011.pdf
- Simonazzi, A., Ginzburg, A. & Nocella, G. (2013). Economic relations between Germany and southern Europe. *Cambridge Journal of Economics*, 37 (3), 653–675. doi:10.1093/cje/bet010
- Stolero, A. (2013). Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity. *European Journal of Industrial Relations*, 19 (4), 309–323. doi:10.1177/0959680113505033
- Stubb, A. (2014). How to Relaunch Growth in Europe. Abgerufen von <http://www.alexstubb.com/how-to-relaunch-growth-in-europe/>
- Stütze, I. (2013). *Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Theodoropoulou, S. & Watt, A. (2011). Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe. Abgerufen von ETUI: <https://www.etui.org/content/download/2643/29633/file/11+WP+2011+02+WEB.pdf>
- Vartiainen, J. (2011). The Finnish Model Of Economic And Social Policy – From Cold War Primitive Accumulation to Generational Conflicts? In L. Mjøset (Hrsg.), *The Nordic Varieties of Capitalism* (S. 53–87). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1108/s0195-6310(2011)0000028006
- Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.). (2013). *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Genf: ILO. doi:10.4337/9781781955352